

Diskussionspapier Nr. 48

**Überkapazitäten zur Absicherung politischer Risiken und
Instrumente finanzwirtschaftlicher Gegensteuerung**

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

November 2005

Institut für Volkswirtschaftslehre
Ehrenbergstraße 29
Ernst-Abbe-Zentrum
D-98 684 Ilmenau
Telefon 03677/69-4030/-4032
Fax 03677/69-4203

<http://www.tu-ilmenau.de/ww>

ISSN 0949-3859

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird modelltheoretisch gezeigt, dass die – auch in der Realität beobachtbare – Schaffung von Überkapazitäten eine rationale Unternehmensstrategie zur Begrenzung politischer Risiken sein kann. Es wird der Frage nachgegangen, wie solche Überinvestitionen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bewerten sind und welche wirtschaftspolitischen Instrumente Standorte nutzen können, um potentiellen Investoren glaubwürdig die langfristige Stabilität wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu signalisieren.

Dr. Torsten Steinrücken, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, Referat Industriepolitik, Statistik und Analysen, Max-Reger-Straße 4-8, 99096 Erfurt.
Tel.: 0361/37 97 221, Fax: 0361/37 97 82 29, E-Mail: torsten.steinruecken@tmwta.thueringen.de.

Dipl.-Vw. Sebastian Jaenichen, Fachgebiet Finanzwissenschaft, Institut für Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Ilmenau, PF 100565, D-98684 Ilmenau.
Tel.: 03677/69 2660, Fax: 03677/69 1229, E-Mail: sebastian.jaenichen@tu-ilmenau.de.

1 Das Glaubwürdigkeitsproblem von Standorten

Wirtschaftspolitische Reformen werden allerorten als Voraussetzung für die Gewinnung von Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, vor allem aber für die Schaffung verbesserter Investitionsvoraussetzungen gefordert. Paradoxe Weise ist allzu große Reformfreude selbst aber auch ein mögliches Hindernis für Investitionen und neue Beschäftigung. Schließlich ist Vertrauen eine der wesentlichsten Vorbedingungen für Investitionstätigkeit. Eine Quelle von Unsicherheit über die Erfolgsaussichten einer Investition ist das politische Risiko eines Standortes, das durch rege Reformaktivität nicht unbedingt gefördert wird, es sei denn, die wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen zielen gerade auf bessere Berechenbarkeit politischer Gestaltungsversuche. Vielerlei hoheitliche Maßnahmen eines Standortes greifen jedoch in die Eigentumsrechte eines Investors ein und diese Eingriffe – ob zum Schaden oder Nutzen eines Unternehmens – mehren sich in Zeiten rascherer und häufigerer Reformen und erschweren die Investitionsentscheidung.

Gebietskörperschaften haben also Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen, die sie zum Nutzen oder Schaden von ansässigen und neu siedelnden Unternehmen einsetzen können. Für Investoren besteht das Problem, dass Standorte ex ante Rahmenbedingungen in Aussicht stellen können, die sie ex post nicht realisieren oder deren Realisierung sie nicht glaubwürdig zusichern können¹. Dies liegt vor allem am Fehlen einer Autorität, die sowohl den Standort (staatliche Jurisdiktionseinheit) als auch den Standortnachfrager (Investor) in gleicher Weise wirksam auf ihre jeweiligen Leistungsversprechen verpflichten kann². Für Unternehmen geht es mithin nicht nur darum, möglichst gute Investitionsbedingungen ex ante zu verhandeln, sondern auch sicher zu gehen, dass diese mittel- bis langfristig Bestand haben. Investoren werden demnach nach Möglichkeiten suchen, sich vor der Ausbeutung durch die Standorte und deren politische Entscheider zu schützen. Im vorliegenden Beitrag skizzieren wir zunächst das Commitment-Problem modellhaft und leiten daran anschließend eine Strategie ab, mit der sich Unternehmen gegen das politische Risiko der Ausbeutung durch die Gebietskörperschaft absichern können. Im Anschluss daran zeigen wir, welche Strategien Standorte nutzen können, um Investoren von der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und Glaubwürdigkeit ihres Standortes zu überzeugen.

¹ Vgl. für die Darstellung des hold-up-Problems bei Investitionsentscheidungen u.a. Doyle und van Wijnbergen (1994), Janeba (2000), Bond und Samuelson (1986), Bond und Guisinger (1985) und Marjit et al. (1999).

² Beispielsweise kann sich der Staat nicht wirksam auf eine effektive Abgabenlast (Steuertarif und Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage), aber auch nicht in vorhersehbarer Weise auf bestimmte Umweltstandards, Anwendungen des Wettbewerbsrechts oder andere die materiellen Interessen eines Investors berührenden Regulierungen zum Zeitpunkt der Einrichtung standortgebundener Investitionen verpflichten.

2 Modell

Ein risikoneutraler Investor sieht sich einer Weltnachfrage nach seinem Produkt von $x=1$ gegenüber. Der Reservations- und Verkaufspreis für dieses Gut betrage ebenfalls Eins und die Grenzkosten der Produktion seien Null. Um die gesamte Nachfrage befriedigen zu können, muss der Investor allerdings eine oder mehrere Fabriken mit einer Kapazität von $q \geq 1$ errichten. Die Gesamtkosten zur Errichtung der Kapazität betragen $k(q)$ mit $k'(q) > 0$. Es bieten sich zwei mögliche Standorte A und B zur Investition an. Der Investor kann an beiden oder auch nur an einem Standort Produktionskapazitäten errichten. Die Gesamtkapazität beträgt $q_A + q_B$. Es kann nur soviel an den jeweiligen Standorten produziert werden, wie Kapazitäten errichtet wurden, d.h. $x_A \leq q_A$ bzw. $x_B \leq q_B$.

Der Standort A hat ein Glaubwürdigkeitsproblem, denn der Investor rechnet damit, dass dieser Standort seinen Steuersatz nach der Investition anheben wird³. Der Investitions- und Produktionsprozess hat folgende Struktur:

- (1) Der Investor legt fest, wo und wie viel Produktionskapazität er an den Standorten errichtet.
- (2) Der Standort A variiert gegebenenfalls seinen Steuersatz (von t_A auf t_A^{neu}).
- (3) Der Investor entscheidet, welche der Kapazitäten er für die Produktion nutzen will.

Die Steuersätze (t_i) seien an den beiden Standorten i , mit $i \in \{A, B\}$ unterschiedlich, wobei $0 < t_A < t_B \leq 1$ gelten soll. Der Investor geht davon aus, dass am Standort B der ex ante offerierte Steuersatz t_B auch nach der Investition sicher realisiert wird.

Bei voller Nutzung der am Standort B errichteten Kapazität für die Produktion (d.h. $x_B = q_B$) kann der Investor mit einem Gewinn in Höhe von

$$(1) \quad \Pi_B = (1 - t_B)x_B - k(q_B)$$

³ Wie glaubwürdig die Ankündigungen eines Standortes einzuschätzen sind, könnte ein Investor aus der Beobachtung des Umgangs mit anderen Investoren in der Vergangenheit ableiten. Wurden angekündigte Steuersätze oder anderweitige Zusicherungen wiederholt nicht eingehalten, so wird dies ein Investor bei der Abschätzung der Glaubwürdigkeit berücksichtigen.

rechnen. Der Standort A offeriert einen Steuersatz von t_A . Sofern dieser Steuersatz auch nach der Investition gilt, und der Investor die am Standort A errichtete Kapazität zur Produktion voll ausschöpft ($x_A = q_A$), kann er mit einem Gewinn in Höhe von

$$(2) \quad \Pi_A = (1 - t_A)x_A - k(q_A)$$

rechnen. Der Investor hat zu den Zusicherungen des Standortes allerdings kein volles Vertrauen. Vielmehr geht er davon aus, dass der Steuersatz t_A ex post nur mit der Wahrscheinlichkeit p tatsächlich realisiert wird ($p \in [0,1]$). Der Investor nimmt demnach mit der Wahrscheinlichkeit $1 - p$ an, dass der Standort den Steuersatz nach der Investition erhöhen wird und den Maximalsteuersatz von $t_A^{neu} = 1$ setzen wird. Der vom Investor erwartete Steuersatz nach der Investition sei:

$$(3) \quad t_E = pt_A + (1 - p)$$

Sofern der Investor Produktionskapazitäten am Standort A errichtet und diese zur Produktion des Gutes nutzt, beträgt sein erwarteter Gewinn in Antizipation des opportunistischen Verhaltens seitens des Standortes A :

$$(4) \quad \Pi_A^E = (1 - t_E)x_A - k(q_A)$$

Durch Umformen und Einsetzen der Gleichung (3) in (4) erhält man:

$$(5) \quad \Pi_A^E = p(1 - t_A)x_A - k(q_A)$$

Die Unsicherheit über das Steuersatzverhalten des Standortes A bürdet dem Investor mithin ein politisches Risiko auf. Dieses Risiko bei einer Investition in A ist die Differenz zwischen dem angekündigten und dem erwarteten Gewinn am Standort A . In Zahlen ausgedrückt, ist das politische Risiko (R) die Differenz zwischen (2) und (5), also:

$$(6) \quad R = \Pi_A - \Pi_A^E = (1 - p)(1 - t_A)x_A$$

Wie die Gleichung (6) zeigt, hängt der Ertragsverlust durch das politische Risiko von verschiedenen Faktoren ab.

- a) Je höher die Glaubwürdigkeit des Standortes (und je höher p), umso niedriger ist R . Wenn $p=1$ ist, besteht kein politisches Risiko, so dass $R=0$. Wenn $p=0$ ist, ist das politische Risiko maximal und der Standort wird sich durch eine ex post Veränderung der Besteuerung die Erträge der Investition voll aneignen (Leviathanbesteuerung). Sofern der Standort – wie angenommen – ein Glaubwürdigkeitsproblem hat, ist $p < 1$ und $R > 0$.
- b) Je mehr der Investor am Standort A produzieren will (d.h. je größer x_A) und je höher die Kosten für die Errichtung der notwendigen Produktionskapazität ausfallen, umso größer ist der mögliche Ertragsverlust durch das politische Risiko. Bei hohen und irreversiblen Investitionskosten (sunk investment) gewinnt die Absicherung des politischen Risikos wesentlich höhere Bedeutung, als bei niedrigen und reversiblen Kosten zur Errichtung von Produktionskapazität.
- c) Je niedriger der ex ante offerierte Steuersatz t_A ist, umso größer ist auch der Spielraum für politische Entscheider diesen Steuersatz nach oben anzupassen. Wenn t_A schon nahe bei eins lag, ist der Spielraum für eine Anhebung von t_A gering und damit auch der mögliche Ertragsverlust durch politische Veränderung des Steuersatzes. Die Investition in einem Hochsteuerland ist daher etwas risikoärmer, da politischen Entscheidern nur noch ein kleiner Spielraum für weitere Steuersatzanhebungen bleibt.

3 Möglichkeiten der Absicherung für den Investor

Für einen rationalen Investor ist es sinnvoll, nach Strategien zu suchen, um sich gegen das politische Risiko bei der Investition abzusichern. Denkbar sind beispielsweise (a) der Kauf einer Versicherung gegen das politische Risiko oder (b) die – legale oder illegale – finanzielle Einflussnahme auf politische Akteure zur langfristigen Absicherung der günstigen Investitionsbedingungen durch den Aufbau persönlicher Abhängigkeiten. Die angesprochenen Strategien zur Absicherung gegen politische Risiken haben verschiedene Nachteile⁴, die aber im Folgen-

⁴ Eine private Versicherung wird angeboten, wenn (a) eine hinreichend große Zahl von Menschen sich durch gleichartige Risiken bedroht sieht, (b) nicht zu einem Zeitpunkt alle Bedrohten gleichzeitig von den Folgen dieser Risiken betroffen sind, (c) die einzelnen Schadensfälle voneinander unabhängige Ereignisse sind, (d) die individuellen Schadenswahrscheinlichkeiten allen bekannt und nicht beeinflussbar sind und (e) das Ausmaß des Gesamtschadens kalkulierbar ist. Ob diese Bedingungen bei der Absicherung politischer Risiken immer vorliegen, ist zu bezweifeln (vgl. Kath (1999)).

den nicht weiter diskutiert werden sollen. Vielmehr wollen wir eine weitere – auch in der Realität häufig zu beobachtende – Strategie von Unternehmen zur Begrenzung politischer Risiken näher diskutieren.

3.1 Überkapazitäten

Eine Möglichkeit dem politischen Risiko zu begegnen, ist die Errichtung von Kapazitäten am Standort B , die eigentlich zur Befriedigung der Nachfrage nicht zwingend benötigt würden⁵. Durch den Aufbau von Überkapazitäten kann der Investor mit Produktionsverlagerung drohen und auf diese Weise den Standort A zu einem unternehmensfreundlichen Verhalten zwingen. Untersuchen wir die Funktionsweise einer solchen Überkapazitätsstrategie näher, wenn der Investor am Standort A eine Kapazität von $q_A = 1$ errichtet hat und am Standort B eine Kapazität von $q_B \leq 1$. Es gilt folgende Fälle zu unterscheiden:

1. t_A wird ex post nicht verändert, $t_A^{neu} = t_A$

In diesem Fall ist die Überkapazitätsstrategie ex post überflüssig⁶. Das Unternehmen produziert die gesamte Menge ($x=1$) nur am günstigen Standort A , hat aber Kosten aufgewandt, um auch am Standort B produzieren zu können. Da $x=1$ und $p=1$ ist, ist der Nettoerlös $1-t_A$ und der Gewinn:

$$(7) \quad \Pi_1 = (1-t_A) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

2. t_A wird verändert, aber $t_A^{neu} \leq t_B$

Eine Verlagerung der Produktion an den Standort B erhöht den Gewinn des Unternehmens nicht, da der Steuersatz am Standort B – trotz der Anhebung des Steuersatzes in A auf t_A^{neu} – keinen höheren Gewinn durch eine Produktion in B erlaubt. Auch in diesem Fall ist der Aufbau der Überkapazität ex post nicht sinnvoll. Der Gewinn beträgt:

$$(8) \quad \Pi_2 = (1-t_A^{neu}) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

⁵ Vgl. für eine Darstellung von Überkapazitätsstrategien von Unternehmen zur Begrenzung politischer Risiken Janeba (2000).

⁶ Wir unterstellen jedoch, dass die Investitionsentscheidungen des Unternehmens teilspielperfekt sind und deshalb Investitionen, die aus der ex-post-Perspektive als sozial ineffizient bewertet werden können, tatsächlich erfolgen.

3. t_A wird verändert, $t_A^{neu} > t_B$

Sofern der Standort A seinen Steuersatz so stark anhebt, dass er über dem Steuersatz in B liegt, wird das Unternehmen die zuvor geschaffene Möglichkeit der Produktionsverlagerung nutzen. Es wird zunächst die in B errichteten Produktionskapazitäten auslasten und nur die verbleibende Menge am Standort A produzieren.

$$(9) \quad \Pi_3 = (1 - t_B)q_B + (1 - t_A^{neu})(1 - q_B) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wenn die in B geschaffene Kapazität ausreicht, um die Menge $x=1$ vollständig in B zu produzieren, beträgt der Gewinn:

$$(10) \quad \Pi_3^* = (1 - t_B) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wenn der Standort A also seinen Steuersatz über t_B hinaus anhebt, hat das Unternehmen die Möglichkeit, einen Teil oder die ganze Produktion zu verlagern. Nimmt man an, dass eine solche Verlagerung kostenlos erfolgt, verschafft sich das Unternehmen durch die Überkapazitätsstrategie eine Absicherung für das politische Risiko am Standort A . Hätte das Unternehmen keine Kapazitäten am Standort B geschaffen, wäre es gezwungen, die gesamte Nachfrage vom Standort A aus zu bedienen. In diesem Fall wäre der Gewinn:

$$(11) \quad \Pi_A^{neu} = (1 - t_A^{neu}) - k(q_A)$$

Sofern es jedoch am Standort B Kapazitäten geschaffen hat, kann es im Fall von $t_A^{neu} > t_B$ seine Produktion verlagern. Der Vorteil (V) einer Überkapazitätsstrategie gegenüber der alleinigen Investition am unsicheren Standort A ist demnach (9) minus (11):

$$(12) \quad V = \Pi_B - \Pi_A^{neu} \quad \text{bzw.}$$

$$(13) \quad V = (1 - t_B)q_B + (1 - t_A^{neu})(q_A + q_B - 1) - k(q_B)$$

Ein rationaler Investor wird nur solange Überkapazitäten in B erstellen, bis der Wert des gewonnenen Vorteils (V) dem des politischen Risikos (R) gleicht. D.h. $V = R$.

Der Aufbau von Überkapazitäten am politisch sicheren Standort B lohnt sich für einen Investor demnach umso mehr, je niedriger die Kosten für den Aufbau von Produktionskapazitäten ausfallen. Im Falle von $k(q) = 0$, also bei Abwesenheit von Kosten zur Errichtung von Produktionskapazität, ist es immer rational eine Überkapazitätsstrategie zu verfolgen, um den Standort A in seinem Verhalten zu disziplinieren. In diesem Fall wird das Unternehmen Kapazitäten in Höhe von $q = 1$ am Standort B bereithalten, die es ihm erlauben, die gesamte Weltnachfrage von $x = 1$ auch in B zu produzieren. Je höher die Kosten für die Errichtung von Produktionskapazitäten sind, umso weniger lohnt es, Überkapazitäten in B zu erstellen.

Sofern die Überkapazitätsstrategie wie gedacht funktioniert, wird der Standort A von einer Steuersatzanhebung absehen, da er damit rechnen muss, dass das Unternehmen nach einer Erhöhung von t_A die geschaffenen Überkapazitäten nutzen und einen Teil oder die ganze Produktion an den Standort B verlagern wird. Die avisierten Steuermehreinnahmen durch die Steuersatzanhebung werden gemindert durch die Verlagerung der steuerbaren Produktion nach B . Die Möglichkeit der Produktionsverlagerung nimmt dem Standort A mithin den Anreiz, seinen Steuersatz t_A über t_B hinaus anzuheben, da er damit rechnen muss, dass in diesem Fall das Unternehmen seine Produktion an den anderen Standort verlagert⁷.

3.2 Wohlfahrtswirkungen der Überkapazitätsstrategie

Um abschätzen zu können, welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Aufbau von Überkapazitäten hervorruft, wollen wir im Folgenden die Wohlfahrtswirkungen der Kapazitätsentscheidung des Investors aufzeigen. Durch die Produktion des Gutes und die Befriedigung der Weltnachfrage von $x = 1$ zum Preis von eins ergeben sich Wohlfahrtswirkungen. Die Wohlfahrt ist die Summe aus der Rente (dem Gewinn) des Investors und den Steuereinnahmen der Standorte. Formal ausgedrückt:

$$(14) \quad WF = [\Pi_A + t_A x_A] + [\Pi_B + t_B x_B]$$

beziehungsweise allgemeiner:

$$(15) \quad WF = \sum_i^{A,B} (1 - t_i) x_i - k(q_i) + t_i x_i$$

⁷ Ein kollusives Verhalten der beiden Standorte zu Ungunsten des Unternehmens wird im Folgenden ausgeschlossen.

Die Höhe der Steuersätze an den jeweiligen Standorten spielt für die Wohlfahrtsbetrachtung keine Rolle, da t_A bzw. t_B nur zwischen dem Unternehmen und dem Standort umverteilt wird. Da die Weltnachfrage eins ist und die Produktion annahmegemäß der Weltnachfrage entspricht, d.h. $x_A + x_B = 1$ ist, kann man die Gleichung (15) umformen und erhält:

$$(16) \quad WF = 1 - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wie Gleichung (16) zeigt, ist die Gesamtwohlfahrt dann maximal, wenn Produktionskapazitäten entsprechend der nachgefragten Menge von $x=1$ aufgebaut werden. Jeder über $q=1$ hinausgehende Kapazitätsaufbau vermindert die Gesamtwohlfahrt, sofern man realistischerweise davon ausgeht, dass die Errichtung von Kapazitäten Kosten verursacht. Obwohl der Aufbau von Überkapazitäten aus einzelwirtschaftlicher Perspektive durchaus erklärbar ist, sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht die Schaffung von Überkapazitäten beschränkt werden. In diesem Sinn führt Janeba (2000), S. 1517 aus: „[...] *welfare would often be higher if an increase in capacity costs induced the firm to hold less excess capacity*“. Da der Grund für die Schaffung von Überkapazitäten das Glaubwürdigkeitsproblem des Standortes A ist, sollten Strategien zur Verhinderung der überflüssigen Produktionskapazitäten bei diesem Problem ansetzen.

Um den aus Wohlfahrtsgesichtspunkten suboptimalen Aufbau von Überkapazitäten am Standort B zu begegnen, bieten sich dem Standort A verschiedene Möglichkeiten an, sein Glaubwürdigkeitsproblem zu überwinden. Einige dieser Optionen werden im Folgenden ausführlicher diskutiert.

4 Möglichkeiten des Standortes seinem Glaubwürdigkeitsproblem entgegenzuwirken

In der hier gewählten Modelldarstellung besteht für den Investor annahmegemäß kein Marktrisiko, da sowohl die Weltnachfrage als auch der Weltmarktpreis exogen gegeben sind. Allerdings besteht ein politisches Risiko, wenn der Investor den Standort A für den Aufbau von Produktionskapazitäten auswählt. Wie oben gezeigt, kann sich ein Investor allerdings durch den Aufbau von Überkapazitäten gegen das politische Risiko absichern. Der Standort kann allerdings durch seine Außendarstellung und die Wahl seiner Wirtschaftsförderinstrumente das Investitionskalkül des Investors beeinflussen. So kann ein Standort durch Garantien, Bürgschaften oder direkte Subventionen versuchen, den Investor vom Nichtvorhandensein eines

politischen Risikos zu überzeugen. Die Wirkungsweise dieser Instrumente wollen wir im Folgenden aufzeigen.

4.1 Wirtschaftsförderung

Der Einsatz von Wirtschaftsförderung kann – in der hier gewählten Modellwelt – auf zwei Wegen den Aufbau von wohlfahrtsmindernden Überkapazitäten verringern. Einerseits kann eine Wirtschaftsförderung für Investoren die Einschätzung des Investors dahingehend beeinflussen, dass dieser die Wahrscheinlichkeit der späteren politischen Ausbeutung $(1-p)$ niedriger einschätzt, wenn er in der Ansiedlungsphase von diesem Standort und dessen politischen Entscheidern Ansiedlungsprämien oder anderweitige Unterstützungsleistungen erhalten hat. Zum anderen beeinflusst die Vergabe von Ansiedlungsprämien natürlich auch direkt das Investitionskalkül des Investors. Wirtschaftsförderung kann demnach auch als eine Entschädigung für die Übernahme eines politischen Risikos und der Möglichkeit späterer Ausbeutung durch eine Änderung der politischen Rahmenbedingungen interpretiert werden. Hinsichtlich ihrer Wirkung unterscheiden sich die einzelnen Wirtschaftsförderinstrumente. Im Folgenden werden wir auf zwei in der Praxis häufig verwendete Wirtschaftsförderinstrumente und ihre Eignung als Glaubwürdigkeitssignal kurz eingehen.

4.2 Bürgschaften

Die Übernahme einer Bürgschaft durch eine Gebietskörperschaft könnte einen Investor davon abhalten, zusätzliche Kapazitäten an einem anderen Standort aufzubauen. Der Bürgschaftsfall würde dann eintreten, wenn der Standort seinen Steuersatz anhebt oder in anderer Weise die Produktionsbedingungen für das ansässige Unternehmen verschlechtert. Die Fälligkeit der Bürgschaft wird demnach an den politisch beeinflussbaren Steuersatz t_A bzw. andere politisch beeinflussbare Standortfaktoren gekoppelt. Durch eine so gestaltete Bürgschaft wird den politischen Entscheidern der Anreiz zur Anhebung von t_A genommen, denn die Steuermehreinnahmen durch eine Anhebung von t_A werden durch den dann eintretenden Bürgschaftsfall und die an das Unternehmen zu zahlende Bürgschaft gemindert. Die Bürgschaft erlangt dann den Charakter eines glaubwürdigen Selbstbindungsinstrumentes, wenn die Bürgschaft über den möglichen Einnahmen einer veränderten Steuerpreissetzung liegt. Einer Bürgschaft als Glaubwürdigkeitssignal muss der Investor allerdings zunächst auch erst einmal vertrauen, denn eine tatsächliche finanzielle Entschädigung tritt erst dann ein, wenn der politische Risikofall entstanden ist. In der Realität ist häufig zu beobachten, dass eine Gebietskörperschaft

(z. B. das Bundesland) nicht für die Konstanz der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (t_A) bürgt, sondern ganz allgemein als Bürge für die wirtschaftliche Solidität des Unternehmens entsteht. Eine so gestaltete Bürgschaft ist eine Absicherung sowohl gegen politische als auch gegen wirtschaftliche Risiken. Auch wenn eine so gestaltete Bürgschaft für das Unternehmen oft hilfreicher ist, als Lieferant eines Glaubwürdigkeitssignals ist eine solche Ausgestaltung weniger zielgenau.

4.3 Subventionen

Wie schon Doyle und van Wijnbergen (1994) und Marjit, Ng, Broll und Moitra (1999) modelltheoretisch zeigen, kann dem hier skizzierten Commitment-Problem auch durch die Vergabe von Subventionen entgegengewirkt werden. Im Gegensatz zu einer Bürgschaftsverpflichtung wirkt sich die Subvention an ein neu siedelndes Unternehmen unmittelbar auf den Kapitalwert der Investition aus. Durch die Zahlung von Subventionen an Unternehmen binden sich Standorte an eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik, da sie bei wirtschaftsschädlichem Verhalten damit rechnen müssen, dass das subventionierte Unternehmen abwandert. Mit der Auslobung einer Subvention wird dem Investor demnach glaubhaft vermittelt⁸, dass die ex ante versprochenen Rahmenbedingungen ex post nicht zu Ungunsten des Unternehmens verändert werden. Schließlich soll das Unternehmen den Standort nicht verlassen, ehe die Subventionszahlung durch Steuereinnahmen refinanziert ist. Subventionen können mithin als eine Entschädigung des Unternehmens für die Übernahme eines Hold-up-Investitionsrisikos verstanden werden und die Glaubwürdigkeit eines Standortes erhöhen. Eine andere Interpretation deutet Subventionen als Beförderer von Unternehmensmobilität⁹. Gestiegene Unternehmensmobilität bewirkt, auch wenn sie ohne den Einsatz politischer Instrumente herbeigeführt wird, eine Erleichterung der Reaktion auf politische Expropriationsversuche. Daher können sich tendenziell mobilere Unternehmen auch an tendenziell riskanteren Standorten ansiedeln. Raff und Srinivasan (1997) weisen beispielsweise darauf hin, dass politisches Risiko als Standortentscheidungsparameter für Pharmaunternehmen eine Rolle spielt, wohingegen dessen Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen der elektrotechnischen Industrie wenig bedeutend ist. Erstere leiden dabei möglicherweise auch deshalb eher unter politischem Zugriff auf ihre jeweilige Produzentenrente, weil sie häufig ihre Produkte auf dem jeweiligen Markt verkaufen und nicht hauptsächlich als Exporteur im Zielland ihrer Nie-

⁸ Ein glaubhaftes Commitment der Standorte durch eine Subventionsvergabe ist natürlich nur dann vorstellbar, wenn die gezahlten Beihilfen auch aus dem Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft bestritten werden. Vgl. hierzu auch Steinrücken und Jaenichen (2003).

⁹ Vgl. Bartik (1991), S. 104.

derlassung auftreten, weshalb sie keinen besonderen Schutz genießen, wie ihn beispielsweise eine neomerkantilistisch orientierte Wirtschaftspolitik böte.

Subventionen können aber nur dann aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvolle Beiträge zur Überwindung des Glaubwürdigkeitsproblems liefern, wenn keine Überkapazität subventioniert wird. Sofern jedoch Überkapazität subventioniert wird, treten zwei negative Effekte gleichzeitig auf: Zum einen entsteht ein erster Wohlfahrtsverlust durch die zu hohe Kapazität in Höhe der Kosten für den Aufbau von Überschusskapazität. Zum zweiten verbindet sich mit der (subventionierten) Überkapazität das besagte Drohpotenzial, was eine effiziente Besteuerung verhindert und wohlfahrtstheoretisch ungerechtfertigte Steuergeschenke erstreitbar macht. Die wohlfahrtstheoretische Beurteilung von Ansiedlungssubventionen ist daher ambivalent. Subventionen sind dann wohlfahrtsfördernd, wenn es ohne sie zu keiner Investition aufgrund des beschriebenen Zeitinkonsistenzproblems gekommen wäre und der dem Standort zufallende Nutzen aus der Produktionsaktivität mindestens den Nutzenverlust durch die Ansiedlungssubvention deckt. Subventionen sind in dem Fall ineffizient, wenn sie zur Schaffung von Überkapazitäten genutzt werden.

5 Zusammenfassung

Sofern mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit politische Entscheider einer Gebietskörperschaft die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Ungunsten von Unternehmen verändern, werden Unternehmen versuchen, sich gegen solche Maßnahmen abzusichern. Es konnte modelltheoretisch gezeigt werden, dass die Schaffung von Überkapazitäten eine rationale Unternehmensstrategie zur Begrenzung des politischen Risikos darstellen kann. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine solche Überinvestition des Unternehmens allerdings als wohlfahrtsmindernd einzustufen, da Ressourcen für den Aufbau von Kapazitäten verschwendet werden, die nicht für die Befriedigung der Nachfrage erforderlich sind. Um das Glaubwürdigkeitsproblem zu beheben, können die Standorte verschiedene Wirtschaftsförderinstrumente einsetzen. Sowohl die Übernahme von Bürgschaften als auch die Vergabe von Subventionen sind prinzipiell geeignet, dem Glaubwürdigkeitsproblem eines Standortes – als Grund für die Schaffung von Überkapazitäten – entgegenzuwirken und das Vertrauen eines Investors in den langfristigen Bestand der offerierten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu mehrten.

Literaturverzeichnis

- Bartik, Timothy J.* (1991): Who Benefits From State and Local Economic Development Policies?, Kalamazoo.
- Bond, Eric W. und Larry Samuelson* (1986): Tax Holidays as Signals, in: American Economic Review, 76(4), S. 820-826.
- Bond, Eric W. und Steven E. Guisinger* (1985): Investment Incentives as Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection, Review of Economics and Statistics, Vol. 67, S. 91-97.
- Doyle, Chris und Sweder van Wijnbergen* (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: International Tax and Public Finance, 1994/3, S. 211-225.
- Janeba, Eckhard* (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, in American Economic Review, 90/5; S. 1508-1519.
- Kath, Dietmar* (1999): Sozialpolitik, in Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2 (7. Auflage), München, S. 477-541.
- Marjit, Sugata; Yew Kwang Ng; Udo Broll und Bhaswar Moitra* (1999): Resolving the Credibility Problem of an Honest Government: A Case for Foreign Investment Subsidy, in: Review of International economics, 7(4), S. 625-631.
- Raff, Horst & Srinivasan, Krishna* (1998): "Tax incentives for import-substituting foreign investment: Does signaling play a role?," Journal of Public Economics, Band 67(2), 167-193.
- Steinrücken, Torsten und Jaenichen, Sebastian* (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.

**Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre
der Technischen Universität Ilmenau**

- Nr. 15 *Kallfass, Hermann H.*: Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 49. Jg., 1999, S. 225-244.
- Nr. 16 *Steinrücken, Torsten*: Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.
- Nr. 17 *Kallfass, Hermann H.*: Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.
- Nr. 18 *Czygan, Marco*: Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.
- Nr. 19 *Kuchinke, Björn*: Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.
- Nr. 20 *Steinrücken, Torsten*: Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.
- Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.*: Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.
- Nr. 22 *Kallfass, Hermann H.*: Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.
- Nr. 23 *Kallfass, Hermann H.*: Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.
- Nr. 24 *Bielig, Andreas*: Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.
- Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard*: Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.
- Nr. 26 *Bielig, Andreas*: Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.
- Nr. 27 *Bielig, Andreas*: Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.
- Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.*: Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002.
- Nr. 29 *Bielig, Andreas*: Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.

- Nr. 30 *Steinrücken, Torsten*: Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.
- Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.
- Nr. 32 *Steinrücken, Torsten*: Funktioniert ‚fairer‘ Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.
- Nr. 33 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen - zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, September 2003.
- Nr. 34 *Rissiek, Jörg; Kressel, Joachim*: New Purchasing & Supply Chain Strategies in the Maintenance, Repair and Overhaul Industry for Commercial Aircraft, September 2003.
- Nr. 35 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Europäische Beihilfekontrolle und Public Utilities - Eine Analyse am Beispiel öffentlicher Vorleistungen für den Luftverkehr, Dezember 2003.
- Nr. 36 *Voigt, Eva; GET UP*: Gründungsbereitschaft und Gründungsqualifizierung - Ergebnisse der Studentenbefragung an der TU Ilmenau, April 2004.
- Nr. 37 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Levelling the playing field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Mai 2004.
- Nr. 38 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Sekundärwirkungen von Unternehmensansiedlungen - Eine Beurteilung staatlicher Aktivität beim Auftreten pareto-relevanter Nettoexternalitäten, Juni 2004.
- Nr. 39 *Kallfaß, Hermann H.*: Wettbewerb auf Märkten für Krankenhausdienstleistungen - eine kritische Bestandsaufnahme, Juni 2004.
- Nr. 40 *Engelmann, Sabine*: Internationale Transfers und wohlfahrtsminderndes Wachstum, September 2004.
- Nr. 41 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Zum Einfluss von Ausländern auf die Wirtschaftsleistung von Standorten - Ist Zuwanderung ein Weg aus der ostdeutschen Lethargie?, Oktober 2004.
- Nr. 42 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wer ist wirklich reich? - Zu Problemen der Wohlfahrtsmessung durch das Bruttoinlandsprodukt, April 2005.
- Nr. 43 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wo bleiben die Subventionssteuern? - Probleme des Beihilfenrechts und ein alternatives Regulierungskonzept, Mai 2005.

- Nr. 44 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten; Schneider, Lutz:* Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage - Eine Diskussion unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Juni 2005.
- Nr. 45 *Kuchinke, Björn A.:* Qualitätswettbewerb zwischen deutschen Akutkrankenhäusern unter besonderer Berücksichtigung von DRG und Budgets, Juni 2005.
- Nr. 46 *Kuchinke, Björn A.; Walterscheid, Heike:* Wo steht der Osten? Eine ökonomische Analyse anhand von Wohlfahrts- und Happinessindikatoren, Juni 2005.
- Nr. 47 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.:* Staatliche Zahlungen an Krankenhäuser: Eine juristische und ökonomische Einschätzung nach Altmark Trans und der Entscheidung der Kommission vom 13.7.2005, August 2005.